

ICT & Wetgeving – Samenvatting

Dit rapport beschrijft een onderzoek uitgevoerd in opdracht van het WODC. Het doel van dit onderzoek was om een (deel)antwoord te geven op de vraag *Hoe kan de transparantie en productie van (wijzigings)wetgeving worden verbeterd met behulp van ICT?*

Voor dit onderzoek was de opdracht om een omgeving te ontwikkelen voor digitale ondersteuning bij het maken van wet- en regelgeving. Deze omgeving moest de volgende functionaliteit bieden:

- Een redactieomgeving waarin men doorlopende teksten kan importeren en bewerken.
- Het automatisch genereren van wijzigingswetten op basis van twee doorlopende teksten.
- Doorlopende (semi-)automatische controle op samenloop tussen wetten die in procedure zijn.
- De automatische consolidatie van wijzigingswetten in elke stand van de procedure
- Werkstroombesturing
- Een webviewer waarmee de teksten ook zonder de functionaliteiten om teksten te creëren (ondersteund in de editor) geraadpleegd kunnen worden.

Werkstroombesturing is geen nieuwe toevoeging binnen het wetgevingsproces; bij de verschillende ministeries zijn er al diverse systemen voor werkstroombesturing in gebruik. Derhalve is besloten om voor de werkstroombesturing niet opnieuw software te ontwikkelen, maar bij implementatie in een later stadium aan te sluiten op een dergelijke systeem.

Tijdens het onderzoek is intensief samengewerkt met een werkgroep bestaande uit verschillende wetgevingsjuristen van diverse departementen. Zij hebben feedback geleverd op de opzet van de praktijkproeven en de tussentijdse onderzoeksresultaten. Op deze manier is aansluiting gehouden met wensen en aanbevelingen in de praktijk. Concreet heeft dit geleid tot twee extra gewenste functies waarvoor de redactieomgeving ondersteuning moet bieden:

- Het kunnen weergeven van verwijzingen naar de tekst die bewerkt wordt.
- Het automatisch hernoemen van de onderdelen van een voorsteltekst.

Uiteindelijk is een proefomgeving gerealiseerd met daarin de oorspronkelijke punten (exclusief de werkstroombesturing) en de twee toegevoegde punten. De basis van deze proefomgeving is dat alle documenten worden opgeslagen in een XML formaat (MetaLex/CEN). Hierbij wordt niet alleen de tekst opgeslagen, maar ook extra informatie zoals relevante datums, verwijzingen en structuurinformatie over het document (metadata). Deze extra informatie maakt het mogelijk om de gevraagde functies te realiseren, hetgeen met alleen tekstopslag niet mogelijk zou zijn geweest.

Het XML formaat is alleen bedoeld voor verwerking door de computer. Alle gebruikers krijgen normale tekst te zien, zonder toegevoegde computer codes. Mensen die de teksten willen raadplegen kunnen gebruik maken van de viewer. Deze viewer zet het XML bestand om naar leesbare tekst (een zogenaamde XSLT transformatie).

Wetgevingsjuristen die de teksten schrijven gebruiken de redactieomgeving. Deze omgeving is What-You-See-Is-What-You-Get (WYSIWYG), wat inhoudt dat ook de omgeving de uiteindelijke tekst laat zien, en niet de XML versie. Wel wordt van de wetgevingsjurist verwacht dat hij de structuurinformatie en andere metadata toevoegt aan het document. Ook hiervoor is het niet nodig om over XML kennis te beschikken. De redactieomgeving levert sjablonen aan waarmee de markeringen worden aangebracht. Effectief houdt dit in dat de wetgevingsjurist bij aanvang van elk nieuwe structuurdeel (bijvoorbeeld een hoofdstuk) een knop moet aanklikken om aan te geven dat hij dat nieuwe structuurdeel begint.

Voor dit extra werk krijgt de wetgevingsjurist ook het een en ander terug. Om te beginnen zijn er niet alleen sjablonen voor de structuur, maar er zijn ook sjablonen voor regelmatig terugkerende teksten, zoals degenen die in de *Aanwijzingen voor de regelgeving* worden voorgeschreven. Daarmee zijn dergelijke teksten makkelijker in een nieuw voorstel in te voegen.

Zoals gezegd maakt de structuurinformatie ook de bovengenoemde functionaliteit mogelijk, die ook bedoeld is voor de ondersteuning van de wetgevingsjurist. Automatisch hernummeren vermindert de hoeveelheid werk die in sommige voorstellen gepaard gaat met het hernummeren van artikelen. Weergave van verwijzingen naar het document dat wordt bewerkt maakt het makkelijker om het overzicht te behouden van de mogelijke gevolgen van een aangebrachte wijziging. Ook is er de mogelijkheid om wijzigingswetten automatisch te genereren. Dit houdt in dat de wetgevingsjurist zijn wijzigingen direct kan aanbrenge in de tekst, en deze niet hoeft te formuleren als wijzigingsinstructies. Deze laatste stap wordt door de computer uitgevoerd. Het voordeel hiervan is niet alleen dat het schrijven van de wijzigingen simpeler en overzichtelijker wordt, maar dat de computer ook een overzicht heeft van de aangebrachte wijzigingen. Hierdoor wordt het mogelijk om samenloop op te sporen, door de aangebrachte wijzigingen te vergelijken met andere wijzigingen (mits die ook op deze wijze zijn geregistreerd).

De wetgevingsjurist is niet de enige die mogelijk profijt heeft van dit proces. Doordat de documenten in XML worden opgeslagen, zijn ze makkelijker te doorzoeken en om te zetten naar andere formaten. Latere publicatie, bijvoorbeeld naar *wetten.nl* zal minder arbeidsintensief zijn.

De aanpak voor de wijzigingswetten heeft tot voordeel dat door het apart opslaan van de wijzigingen, in een formaat dat begrijpelijk is voor de computer, het mogelijk is om op elk moment een consolidatie-on-the-fly te maken, dat wil zeggen dat een geconsolideerde tekst gemaakt kan worden die het effect van de wijzigingen weergeeft op ieder gewenst moment. Zo'n consolidatie kan ook betrekkingen hebben op een mogelijk scenario: hoe komt de wet er uit te zien als dit voorstel wordt aangenomen? Zo'n consolidatie-on-the-fly maakt het mogelijk voor bijvoorbeeld kamerleden en belangengroepen om de gevolgen van een wijzigingswet sneller te overzien; zij hoeven dan niet de instructies uit de wijzigingswet toe te passen, maar zien direct het resultaat.

De werkgroep was enthousiast over de redactieomgeving, en zag veel mogelijkheden voor het gebruik van deze omgeving in het wetgevingsproces. Wel was er de kanttekening dat de gebruikersinterface van de proefomgeving, hoewel die in de loop van het onderzoek sterk verbeterde, nog niet voldeed aan de wensen en verwachtingen van toekomstige gebruikers.

Dit onderzoek heeft aangetoond dat de functionaliteit zoals die in de opdracht werd geschetst, haalbaar is. Gecombineerd met onder andere de enthousiaste reacties uit de werkgroep is de aanbeveling dan ook om deze ontwikkeling voor te zetten.

Zoals aangegeven is er binnen dit project een proefomgeving ontwikkeld. Deze omgeving laat zien dat de functionaliteit mogelijk is, maar is niet beoogd om zonder doorontwikkeling als productiesysteem ingezet te worden. Er zijn extra inspanningen nodig om dit in de toekomst mogelijk te maken.

Om te beginnen kan de gebruikersinterface nog verder worden verbeterd zodat deze beter aansluit bij de verwachtingen van de gebruikers. Dit is een belangrijk onderdeel van de omgeving; succes van de omgeving staat of valt bij de kwaliteit van de gebruikersinterface. De huidige interface volstaat voor demo doeleinden, maar de onderzoekers achten deze in de huidige vorm nog onvoldoende gebruiksvriendelijk voor een rimpelloze ingebruikname in de hectische omgeving van de wetgevingsjurist.

De opsporing van samenloop, waarbij twee parallelle wijzigingen met elkaar botsen, is nog in een relatief pril stadium. Samenloop wordt op dit moment gedetecteerd als twee wijzigingen botsen qua structuur. De computer zal voorlopig niet in staat zijn om andere vormen van samenloop met zekerheid te detecteren; daarvoor is begrip van de tekst nodig. Wel kunnen er vaker waarschuwingen omtrent mogelijke samenloop worden gegeven. De huidige omgeving geeft die nog niet; extra onderzoek naar de mogelijkheden op dit gebied is gewenst.

De andere functionaliteiten zijn verder uitgewerkt, maar kunnen nog wat gepolijst worden voordat ze worden uitgezet.

Tot slot is er onderzoek nodig om deze omgeving in te kunnen zetten binnen de huidige processen. Integratie in de huidige processen zal enige inspanning vereisen. De editor is tot nu toe ingezet in stand-alone situaties; voor een systeem met verschillende, samenwerkende gebruikers zal een grotere architectuur moeten worden ingericht. Voor de aansluiting op bestaande systemen (werkstroombesturing en contentmanagement) zal specifieke software moeten worden ontworpen.

Naast de technische aansluiting moet de redactieomgeving en het gebruik daarvan ook worden ingebed in de bestaande gang van zaken. Dit vereist mogelijke aanpassingen in de processen.

De onderzoekers menen dat op de huidige omgeving een goede basis biedt voor doorontwikkeling tot een uiteindelijk in productie te nemen omgeving voor de wetgevingsjurist. Ook heeft de ontwikkeling ervan en de discussies over de functionaliteiten de beoogde gebruikers geholpen zich een reëel beeld te vormen van een dergelijke omgeving en de impact die het werken daarmee op termijn zal hebben bij hun werkzaamheden.